

## A SEGURIDADE SOCIAL NA REFORMA TRIBUTÁRIA

Pepe Vargas\*  
Dep. Federal PT-RS

**Este texto reforça o alerta dos movimentos sociais sobre os riscos que a seguridade social corre caso aprovada sem modificações a PEC 233/2008: a) perda do conceito de orçamento da seguridade social; b) extinção de fontes de financiamento exclusivas da seguridade; c) perda de receitas da previdência social; d) diminuição dos investimentos em saúde pelos Estados. Mostra que alguns riscos já foram solucionados pelo Substitutivo da Comissão Especial da PEC 233/2008. E, para solucionar os problemas remanescentes, apresenta propostas, como a manutenção da CSSL e a supressão do dispositivo que subtrai recursos da saúde nos Estados.**

Diversas entidades dos movimentos sociais têm alertado para riscos que a seguridade social corre na Reforma Tributária. Enquanto algumas pregam correções que impeçam prejuízos à seguridade, outras preconizam a rejeição da PEC 233/2008. Por razões distintas o PSDB e o DEM também lutam pela rejeição da proposta encaminhada pelo governo Lula.

O governo encaminhou uma proposta tímida sob o ponto de vista de buscar justiça tributária. Partiu do pressuposto de que a composição do atual Congresso Nacional não é favorável a uma Reforma que reverta o perfil indireto e regressivo do Sistema Tributário Nacional. De fato, o Congresso tem sido conservador quando se trata de interesses das elites econômicas, vide a aprovação da “Emenda Nº 3”, que permitiria, na forma como foi proposta, uma flexibilização generalizada dos contratos de trabalho, uma verdadeira Reforma Trabalhista lesiva aos interesses dos assalariados, não fosse o veto do Presidente Lula.

A PEC 233/2008, a grosso modo, simplifica o sistema, unificando tributos com idênticas incidências tributárias e reduz a carga de tributos, fundamentalmente através da desoneração de contribuições que incidem sobre a folha de pagamento das empresas. Ela também promove a desoneração dos investimentos do setor produtivo da economia, em particular da indústria. E, muito importante, modifica a sistemática de cobrança do ICMS, com o objetivo de por fim à guerra fiscal entre os Estados, propondo um novo tipo de financiamento para a política de desenvolvimento regional. Ao lado disso, prevê mecanismos que possibilitam a desoneração de tributos sobre os alimentos, produtos de higiene e limpeza e outros de consumo popular, como forma de mitigar o perfil regressivo típico do nosso sistema tributário.

Estima-se que as mudanças introduzidas pela PEC 233/2008 podem incrementar o crescimento econômico ao ritmo de, pelo menos, 0,5% ao ano, o que não é desprezível. Promovem, também, o crescimento dos empregos formais, em decorrência da diminuição dos custos da folha de pagamento, além de beneficiar, com esta medida, os setores que empregam mão-de-obra intensiva. É um avanço em relação ao sistema atual, apesar de não ser a Reforma Tributária ideal.

\* Relator do Projeto de Lei n.º 3299/2008, que trata do Fator Previdenciário e do Projeto de Lei Complementar n.º 306/2008, que regulamenta a EC 29.

Com relação à seguridade social a PEC, agora sob a forma do Substitutivo aprovado pela Comissão Especial destinada a apreciá-la, apresenta riscos para o financiamento da saúde, previdência social e assistência social. Em linhas gerais os problemas citados pelos movimentos sociais são: **a) perda do conceito de orçamento da seguridade social; b) extinção de fontes de financiamento exclusivas da seguridade**, como a COFINS (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social), PIS (Programa de Integração Social) e CSSL (Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido), que seriam incorporadas a outros impostos; **c) perda de receitas da previdência social**, devido à redução da alíquota da contribuição do empregador que incide sobre a folha de salários; **d) diminuição dos investimentos em saúde por parte dos Estados**, que poderiam expurgar parcela dos recursos que repassarem aos seus Fundos de Desenvolvimento das receitas sobre as quais incide o cálculo do mínimo dos 12%, que deve ser investido no setor.

A CF de 1988 introduziu o inovador conceito de seguridade social, com orçamento próprio e fontes de financiamento específicas, através das chamadas contribuições sociais, além de outros recursos dos orçamentos da União, Estados e Municípios. A União, entretanto, nunca formulou uma proposta de orçamento da seguridade social e um projeto de lei de organização da seguridade social. Prevaleceu uma lógica orçamentária não integrada das políticas públicas de seguridade social e a edição de leis setoriais (saúde, previdência, assistência social e seguro desemprego). Esta lógica não integral foi desenvolvida também pelos movimentos sociais ligados a cada uma destas áreas, que no pós-constituente lutaram por leis e fontes de financiamento específicas a cada uma delas. Este é o sentido da Lei Orgânica da Saúde e da EC 29, que estabeleceu os montantes mínimos a serem investidos por cada nível de governo; da LOAS; das lutas de resistência às mudanças regressivas na legislação previdenciária; da criação de tributos como a CPMF; etc. É razoável, por conseguinte, que não se faça da reiterada não previsão de um orçamento integrado da seguridade social um cavalo-de-batalha contra a atual proposta de Reforma Tributária, pois a intenção do legislador constituinte não era a de um orçamento único da seguridade, mas a integração das políticas de seguridade por metas e objetivos definidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias, preservando a cada área a gestão de seus recursos (CF Art. 195, 2<sup>a</sup> § ).

A PEC 233/2008 prevê a extinção da COFINS e da contribuição do PIS, cujas incidências tributárias passariam a integrar um novo imposto: o Imposto sobre o Valor Adicionado (IVA-F), a ser arrecadado pelo governo federal. Na base deste imposto também seria incorporada a Contribuição para o Salário-Educação (2,5% sobre a folha de salários das empresas). A proposta original previa que a CIDE-combustíveis também integraria o IVA-F, mas o Substitutivo da Comissão Especial manteve a cobrança desta contribuição em separado do novo Imposto. Além disso, a PEC prevê a extinção da CSSL e incorpora sua incidência ao Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ).

As receitas da COFINS e da CSSL estão diretamente relacionadas ao financiamento da saúde, da assistência social e da previdência social. Sua extinção pura e simples provocaria a perda de receitas vinculadas à seguridade social, que passaria a depender da disputa de recursos no orçamento da União com outras necessidades, como investimentos na infraestrutura, por exemplo. Para evitar esta situação a PEC prevê a vinculação constitucional de um percentual mínimo a ser destinado à seguridade social. Mais exatamente 39,7% da arrecadação dos seguintes impostos: IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados), IVA-F e IR (Imposto de Renda, tanto das Pessoas Físicas como das Jurídicas, já incorporando a incidência da CSSL). O mesmo ocorre com a Contribuição para o PIS, cuja extinção é compensada através da previsão constitucional de 6,5% do produto da arrecadação do IPI, IR e IVA-F, para o financiamento do abono anual a que tem direito os trabalhadores que recebem até dois salários-mínimos e das políticas de desenvolvimento patrocinadas pelo BNDES. Estes percentuais são equivalentes à arrecadação potencial destas contribuições que seriam extintas. Na prática, há uma permuta entre a arrecadação direta das contribuições sociais por percentuais mínimos, definidos constitucionalmente, de uma base ampla de impostos (IR, IPI, IVA-F), que compensam as receitas potenciais das mesmas.

Não há, a rigor, perda de recursos para a seguridade social. A garantia é assegurada pelos percentuais mínimos definidos na Constituição. O argumento de que, mesmo assim, a seguridade teria que disputar recursos no conjunto do orçamento da União, com riscos de perder para outras áreas com maior lobby, é frágil. Se tal afirmativa fosse verdadeira, a educação, que desde a edição da Constituição, em 1988, tem previsão constitucional de percentuais mínimos a serem aplicados pela União (e pelos outros níveis de governo), também correria este risco. Não é o que ocorre, por uma razão muito simples: o percentual está constitucionalizado e não é passível de barganhas e desvios para outras áreas. A tabela abaixo demonstra os efeitos das modificações propostas pelo Substitutivo da PEC 233/2008. Ela deixa claro que há, inclusive, um leve ganho para a seguridade social, algo em torno de R\$ 348 milhões, se tomarmos como base a arrecadação líquida do ano de 2007.

	Seguridade com Contribuições Sociais Arrecadação Líquida em R\$ milhões	Seguridade com Percentual do Novo IR + IPI + IVA-F Arrecadação Líquida em R\$ milhões
IPI		31.876
IR		148.014
CSSL	34.471	34.471
COFINS	103.196	103.196
PIS		23.000
SAL. EDUCAÇÃO		7.089
SUBTOTAL		347.646
TOTAL	137.667	39,7% = 138.015
DIFERENÇA		+ 348

Contra a permuta das receitas específicas vinculadas por um percentual constitucionalizado de uma cesta de impostos há, ainda, o argumento de que políticas de incentivos a determinados setores econômicos poderiam levar a renúncia de receitas e a conseqüente redução dos recursos destinados à seguridade, em função da diminuição dos montantes aos quais se aplicam os 39,7% destinados a esta área. Este risco é real, mas também as atuais contribuições sociais não estão isentas dele. As renúncias de receitas em 2008, segundo a Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda, foram estimadas em R\$ 76.056 bilhões, das quais R\$ 28.316 bilhões (37% do total) derivam de renúncias relacionadas à COFINS, CSSL e PIS. Parte significativa destas renúncias não está ligada a benefícios a grandes grupos econômicos, como muitos acreditam acontecer. As entidades sem fins lucrativos responderam por 12% do total das renúncias, as micros e pequenas empresas por 26% e as relacionadas ao Imposto de Renda de Pessoas Físicas (isenções e deduções) por 14% da receita potencial que não foi arrecadada. As Regiões Sul e Sudeste, que atingem 73% do PIB nacional, responderam por 52,5% do total das renúncias. As regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, responsáveis por 27% do PIB, usufruíram de 47,5% das receitas renunciadas, demonstrando que em parte estes gastos tributários são utilizados como instrumento de redução de desigualdades regionais.

**O problema mais grave decorrente da extinção das contribuições sociais está relacionado às diferenças destas no seu poder de tributar em relação aos impostos.** Imposto precisa responder ao princípio da anterioridade, ou seja, deve ser criado ou majorado em um ano para vigorar no exercício seguinte. As Contribuições podem ser majoradas com a antecedência de 90 dias. Além disso, **ao contrário dos impostos, podem ter alíquota ou base de cálculo diferenciada em razão da atividade econômica, da utilização intensiva de mão-de-obra, do porte da empresa ou da condição estrutural do mercado de trabalho.** Este problema pode ser resolvido com a manutenção da CSSL, o que permitiria cobrar mais dos bancos e de outros setores com lucros elevados e que utilizam pouca mão-de-obra. As deputadas Jô Moraes (PCdoB) e Rita Camata (PMDB) apresentaram uma interessante emenda que prevê esta possibilidade, sem prejuízo da idéia de simplificação tributária. Pela regra proposta seria possível manter a CSSL como valor adicional a ser recolhido junto do Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas.

A desoneração da contribuição do empregador para a Previdência Social é anunciada na PEC e no Substitutivo da Comissão Especial. A proposta é reduzi-la de 20% para 14%, na proporção de 1% ao ano, do segundo ao sétimo ano da data de promulgação da Emenda Constitucional. Segundo a Secretaria de Políticas Sociais do Ministério da Previdência Social, partindo-se dos dados relativos ao exercício de 2006, cada ponto percentual desonerado representaria uma perda de arrecadação da ordem de R\$ 3,1 bilhões. Ao fim do sétimo ano, portanto, a Previdência Social perderia R\$ 18,7 bilhões ao ano. Não é preciso muito esforço para compreender que esta perda de receitas reforçaria o discurso mistificador do déficit da

Previdência e os apelos oportunistas por uma nova reforma regressiva a atingir aposentadorias, pensões e outros benefícios previdenciários dos trabalhadores brasileiros.

Este problema, porém, foi corrigido pelo Substitutivo da Comissão Especial. Nele fica garantido que a lei que regulamentar a desoneração deverá indicar fonte de financiamento ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social, de forma a compensar a redução da receita decorrente da diminuição da alíquota que incide sobre a folha de pagamento das empresas. Caso não aprovado o projeto de lei que regulamentar a desoneração até o final do primeiro ano da promulgação da Emenda Constitucional, será aplicada automaticamente a redução da alíquota do empregador, hipótese em que o valor correspondente a esta redução será compensado ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social por recursos provenientes do orçamento da União. Esta solução, ao contrário do que alguns afirmam, é benéfica para os trabalhadores. A razão é simples: diminui os custos da mão-de-obra, beneficiando setores que utilizam trabalho intensivo e incentivando a formalização de empregos. O aumento de vínculos formais aumentará o número de contribuintes da Previdência Social. E, como previsto no Substitutivo, a perda de receitas derivada da desoneração da contribuição do empregador será compensada por outras fontes do Tesouro Nacional. Esta redução dos custos da mão-de-obra, além disso, poderá facilitar a proposta de redução da jornada de trabalho, com mais efeitos positivos na geração de empregos.

Por fim, a Saúde poderá perder recursos caso os valores que os Estados destinarem aos seus Fundos de Desenvolvimento puderem ser excluídos das receitas sobre as quais se aplica o percentual mínimo (12%) que são obrigados a investir nesta área. Esta cláusula precisa ser suprimida do Substitutivo. Caso contrário, anulará parte dos efeitos positivos decorrentes do fim da guerra fiscal. O fim desta disputa insana, na qual os Estados são literalmente chantageados por empresas que se instalam onde lhes são garantidas as maiores isenções tributárias, garantirá mais recursos para o caixa dos governos estaduais, aumentando a base sobre as quais se aplicam os percentuais mínimos que, por força constitucional, são obrigados a aplicar em saúde e educação.

Como se vê, os assuntos envolvidos na Reforma Tributária são complexos. No lugar de uma oposição frontal a ela, que reforçaria a militância contrária desenvolvida pelos que nada querem mudar, é possível intervir neste processo de forma a preservar os interesses do povo brasileiro em torno do tema da seguridade social. Podemos sair dele com um sistema tributário mais favorável ao crescimento econômico e a geração de empregos, ainda que longe de uma reforma que institua definitivamente no nosso país uma justiça tributária digna deste nome.